

NOTA TÉCNICA CT-SAÚDE nº 47/2020

Assunto: Avaliação sobre o pedido de impugnação das Deliberações CIF nº 434, 435 e 436, referentes aos Planos Municipais de Saúde de Belo Oriente, Mariana e Rio Doce, nos termos do Ofício FR.2020.1579

1. INTRODUÇÃO

No dia 17 de setembro de 2020, o Comitê Interfederativo aprovou Deliberações CIF nº 434, 435 e 436, referentes aos Planos Municipais de Saúde de Belo Oriente, Mariana e Rio Doce, deliberações embasadas nas Notas Técnicas CT-Saúde nº 04/2018, 09/2018, 29/2020, 30/2020, 43/2020 e 44/2020. Todas as referidas Deliberações contaram com manifestação e discordância de representantes da Fundação Renova, conforme pode ser verificado na ata e gravação da 47ª Reunião Ordinária do Comitê Interfederativo.

Aos 2 de outubro de 2020, interpôs a Fundação Renova, pedido de impugnação das Deliberações CIF nº 434, 435 e 436, baseados em razões de legalidade e mérito, nos termos do Ofício FR.2020.1579 e anexos.

De ordem da Secretária Executiva do Comitê Interfederativo, realiza-se avaliação da fundamentação do pedido de impugnação, para decisão da autoridade competente.

2. DA INSTRUÇÃO DO REQUERIMENTO

Preliminarmente, cabe pontuar que não foi possível encontrar no Regimento Interno do Comitê Interfederativo, no TTAC, no TAC-Gov ou em Deliberações CIF, nenhum dispositivo com previsão de impugnação de Deliberações do Comitê Interfederativo (CIF) por qualquer parte, de forma que recomenda-se que o CIF avalie junto à Instância de Assessoramento Jurídico sobre a **possibilidade de interposição deste tipo de requerimento**. Caso se reconheça esta possibilidade, recomenda-se que o CIF estabeleça o formato da instrução dos referidos pedidos.

Ante a ausência de instrução normativa específica, o requerimento será avaliado à luz da Lei Federal 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O processo administrativo norteia-se, em especial: pelo princípio do devido processo legal e dos seus consectários - os princípios do contraditório e da ampla defesa

(respectivamente, incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição da República); e pelos princípios básicos da Administração Pública, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesse público (art. 37, caput, da Constituição da República, e art. 2º da Lei Federal n.º 9.784/99).

3. DOS MOTIVOS DA SOLICITAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO APRESENTADOS PELA FUNDAÇÃO RENOVA

Por meio do Ofício FR.2020.1579, argumenta a Fundação Renova que as decisões trazem entendimento “tecnicamente inadequado, está em dissonância com os termos do TTAC, e impõe obrigações à Fundação também de forma inadequada (...)”.

Apresenta-se em tópicos, de forma resumida, os motivos informados para tal entendimento.

- **Necessidade de elaboração e conclusão dos estudos epidemiológicos e toxicológicos nas áreas atingidas**

Segundo a Fundação Renova,

São premissas do Programa, portanto, (i) a devida identificação da situação anterior e (ii) a comprovação técnica dos efetivos impactos causados, inclusive para que se possa identificar as medidas mais adequadas ao seu tratamento – que serão refletidos nos Planos de Ação.

Como suposta alternativa aos estudos, as Deliberações partem do pressuposto de que os dados coletados em oficinas e seminários, a partir da percepção da população, seriam suficientes ao desenvolvimento dos Planos de Ação em Saúde dos Municípios do Rio Doce, Belo Oriente e Mariana. No entanto, embora importante a consulta à população local, mediante semelhantes atos de oitiva coletiva – i.e., oficinas e seminários -, a sua realização não é minimamente suficiente para o desenvolvimento das medidas a serem implementadas no programa, pois não elidem os estudos técnicos que devem ser realizados para balizar a elaboração dos Planos de Ação. Por isso, a validação dos Planos de Ação dos Municípios com base apenas nessas oitivas - refletidas nas referidas Notas Técnicas - vai de encontro ao previsto na Cláusula 06, inciso II, do TTAC e, igualmente, às bases da legislação brasileira, já que não há como aferir nexos de causalidade e atribuir responsabilidades à Fundação Renova com base apenas em oficinas e seminários locais.

[...]

Conclui-se, portanto, que, como base para os Planos de Ação em Saúde, a Fundação Renova deverá desenvolver um Estudo Epidemiológico e Toxicológico (i) para identificar e avaliar eventuais riscos à saúde da população e sua relação com o Rompimento; e (ii) indicar as ações mitigatórias necessárias para garantir a saúde dos atingidos, frente àqueles riscos mapeados.

Não há dúvidas, portanto, que a definição de ações reparatórias de saúde depende, necessariamente, de estudos **técnicos** que identifiquem impactos decorrentes do Rompimento. Diante disso, considerando que os estudos de avaliação de riscos e sua relação com o rompimento ainda não foram concluídos, e que as ações mitigatórias deverão ser indicadas pelos referidos estudos, as Deliberações CIF nº 434, 435 e 436 estão em flagrante desacordo com o TTAC e com a legislação brasileira. [RENOVA, 2020]

- **Quanto aos estudos toxicológicos e epidemiológicos para definição de impactos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão**

Conforme é exposto no Ofício FR.2020.1579, foi firmado um acordo de cooperação técnica com as Fundações de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais e do Espírito Santo para o desenvolvimento dos estudos epidemiológico e toxicológico previstos nas cláusulas 111 e 112.

O Convênio de Cooperação Técnica firmado possui como objeto “*estabelecer cooperação mútua entre as PARTES para seleção de projetos de pesquisa, ensino extensão para identificar o perfil epidemiológico e sanitário, retrospectivo, atual e prospectivo dos moradores de Mariana até a foz do Rio Doce, de forma a avaliar riscos e correlações decorrentes do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana-MG [...]*” (Cláusula Primeira). Portanto, **apenas após a finalização desses estudos é que poderão ser identificados eventuais impactos à saúde da população decorrentes do Rompimento**, e indicadas as ações necessárias para garantir a saúde dos impactados a serem executadas pela Fundação.

[...]

a Fundação Renova diverge do entendimento exarado por este I. Comitê quanto à ausência de dependência dos Planos de Ação apresentados pelos Municípios aos estudos que atualmente estão em andamento, requerendo que se aguarde a conclusão dos estudos para que se avalie: (i) a existência de eventuais impactos à saúde da população, observada a situação anterior ao Rompimento; (ii) o nexo de causalidade entre essas condições de saúde da população e o Rompimento; e (iii) a depender do resultado dos itens (i) (ii), as medidas mitigatórias a serem adotadas pela Fundação, as quais devem ser executadas em estrito cumprimento aos termos do TTAC. [RENOVA, 2020]

- **Quanto aos planos municipais de Belo Oriente e Rio Doce**

No mesmo sentido, os Plano de Ação em Saúde apresentados pelos Municípios de Belo Oriente e Rio Doce trazem propostas de ações de saúde a serem encabeçadas pela Fundação Renova que carecem de comprovação técnico-científica do nexo de causalidade entre as ações requeridas e o Rompimento.

Os Planos de Ação apresentados descrevem o perfil epidemiológico da população geral sem o recorte dos agravos e doenças que comprovadamente impactaram a população atingida em decorrência do Rompimento.

Por fim, não bastasse a ausência de estudos prévios que comprovem a existência de impactos à saúde e o referido nexo de causalidade, a Fundação Renova constatou e apresentou perante este Comitê diversas inconsistências e fragilidades técnicas nos Planos de Ação elaborados pelos Municípios, conforme verifica-se da análise dos 3 (três) Pareceres Técnicos elaborados (doc. 1, 2, 3). [RENOVA, 2020]

- **Quanto ao plano municipal de Mariana**

Nesse contexto, **qualquer modificação aos termos do Plano de Ação em Saúde do Município de Mariana deve ser devidamente fundamentada, debatida e acordada com a Fundação e demais partes signatárias do**

referido acordo e, por fim, submetida à aprovação do Juízo que homologou o acordo.

Não custa ressaltar, ainda, que o acordo homologado judicialmente não admite alteração unilateral fora da esfera judicial na qual foi homologado, sob pena de violação da coisa julgada. Portanto, incabível a validação da “atualização” de um plano de ação em saúde que foi objeto de acordo judicial. [RENOVA, 2020]

4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cabe pontuar que o argumento principal do documento apresentado, a saber a necessidade da realização dos estudos epidemiológicos e toxicológicos, para apenas depois de conclusos ser realizada qualquer ação de saúde, já havia sido apresentado pela Fundação Renova na 47ª Reunião Ordinária do CIF, e não contou com respaldo do entendimento do i. Comitê, de forma que há uma aparente retomada de debate sobre matéria vencida, o que é vedado pelo Regimento do CIF, em seu art. 18, § 7º.

Ainda, se esclarece que **não houve a ocorrência de fato novo** ou superveniente ou ainda circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação das Deliberações do CIF ou mesmo capazes de elidir a motivação do ato decisório.

O próprio argumento com relação ao Plano de Ação de Mariana, por exemplo, já havia sido discutido junto ao CIF, com a apresentação da Cláusula 1ª, Parágrafo 1º da ACP nº 0039564-83.2018.8.13.0400 de 25 de abril de 2019, que prevê que o acordo do Município de Mariana “**não exclui a possibilidade de apresentação de novas demandas ao CIF, decorrentes de fatos novos**”.

Nesse sentido, o documento não traz razões para alteração das decisões atacadas, porquanto estas se encontram devidamente fundamentadas, e a irresignação da Fundação Renova corresponde à mera reprodução de argumentos já discutidos no Sistema CIF.

5. DOS PLANOS DE AÇÃO

Os planos de ação se baseiam na Deliberação CIF nº 219/18, que reconhece os seminários para a construção dos planos de ação como ação integrante do Programa de Saúde, e aprova o fluxo para recebimento, avaliação e validação dos Planos dos Municípios atingidos, conforme NT nº 09/2018/CT-Saúde. Ressalta-se que a aprovação da referida Deliberação não contou com discordância da Fundação Renova, conforme [ata](#).

O principal objetivo dos planos de ação municipais é concretizar o subprograma de “Apoio e Fortalecimento do SUS”, previsto nas bases mínimas do Programa 14. Este subprograma é compreendido como o desenvolvimento de ações de planejamento, atenção (assistência e vigilância), promoção de saúde, gestão, educação em saúde e capacidade de resposta das Redes Locais de Saúde, considerando as especificidades territoriais.

É incorreto o argumento apresentado de que o plano de ação teve como “base apenas em oficinas e seminários locais”. Os seminários foram a estratégia utilizada para

apresentar aos municípios uma metodologia para a elaboração dos planos de ação em saúde, que além da participação da comunidade atingida, essencial tanto do ponto de vista do TTAC e do TAC-Gov, como por parte da legislação pertinente ao setor saúde, levam em conta as informações e dados dos próprios municípios, bem como contam com participação desta Câmara Técnica de Saúde em sua avaliação.

Desconsiderar os dados e informações epidemiológicas levantadas e apresentadas pelos municípios em seus Planos de Ação em Saúde, como faz a Fundação Renova, é desconsiderar a própria lógica de planejamento e informações da política pública de saúde, em que são os municípios os geradores dos dados e informações epidemiológicas.

6. AVALIAÇÃO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELA FUNDAÇÃO RENOVA QUANTO A SOLICITAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO

6.1. Necessidade de elaboração e conclusão dos estudos epidemiológicos e toxicológicos nas áreas atingidas

Não há que se discutir sobre a necessidade de elaboração e conclusão dos estudos epidemiológicos e toxicológicos nas áreas atingidas, bem como da conclusão dos estudos apontados na Nota Técnica CT-Saúde nº 11/2017.

Deve-se sempre recordar, porém, que o objetivo do TTAC é a recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região impactada pelo rompimento da barragem de Fundão, por meio de ações de recuperação, mitigação, remediação e reparação de seus efeitos, que podem ter execução a curto, médio e longo prazos. Ainda, que são princípios do TAC-Gov a restauração das condições de vida das pessoas atingidas e a execução de medidas de reparação integral que sejam adequadas à diversidade dos danos decorrentes.

O argumento de que **somente após a conclusão dos estudos epidemiológicos e toxicológicos nas áreas atingidas** seria possível a realização de medidas mitigatórias, e que somente eles podem apontar para a “existência de eventuais impactos à saúde da população”, não merece prosperar. Como foi pontuado pelo próprio CIF, a Cláusula 110 do TTAC prevê que as ações do programa devem ser mantidas a contar da assinatura do Acordo. Não por outra razão, antes da judicialização de cláusulas do Programa de Saúde, já eram realizadas ações de saúde pela Fundação Renova, notadamente nos municípios de Barra Longa/MG e Mariana/MG.

É questionável a pretensão de que “eventuais” impactos à saúde somente podem ser apontados por estudos que, conforme cronograma atualizado, devem ter seu **resultado de seleção homologado em 21 de maio de 2021**. Ou seja, os estudos não devem ser concluídos antes de 2022. Mais, dá razão aos apontamentos de que o processo reparatório conduzido pela Fundação Renova é ineficiente e não atende aos anseios da sociedade de forma satisfatória, em especial no ritmo de execução.

Nesse sentido, ressalta-se ainda que os estudos epidemiológicos e toxicológicos previstos na cláusula 111 do TTAC devem se basear em indicadores de 10 (dez) anos

anteriores ao EVENTO e deverá ser mantido pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos após o EVENTO (parágrafo terceiro), podendo, inclusive, ser prorrogados, conforme o Parágrafo Quarto. Adotar o entendimento defendido pela Fundação Renova seria admitir que as ações de saúde, previstas nos Planos de Ação, somente serão implantadas **no mínimo depois de 10 anos** desde o rompimento da Barragem de Fundão.

Além de ferir os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, o entendimento da Fundação Renova afronta a literatura científica e os guias e diretrizes (nacionais e internacionais) de atuação em saúde nos contextos de desastres, tais como o Guia de Preparação e Resposta do Setor Saúde aos Desastres, elaborado pelo Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), em que são preconizadas ações de resposta aos desastres de curto, médio e longo prazo.

Por fim, destacamos a temporalidade como fator determinante das ações de saúde nos contextos de desastres:

Procuramos incorporar a temporalidade como fator importante na tomada de decisão, lembrando que os efeitos do desastre sobre a saúde se diferenciam ao longo do tempo, assim como têm sua ampliação ou redução diretamente relacionadas à capacidade de resposta imediata e do tempo que se leva para a recuperação e para a reconstrução das áreas afetadas (FREITAS, et al, 2018, p. 104¹).

6.1.1. Do argumento da Cláusula 06, inciso II, do TTAC

Defende a Fundação Renova que a validação dos planos de ação em saúde vai de encontro com o previsto na Cláusula 06, inciso II do TTAC, pois as ações e medidas estabelecidos pelos programas devem conter fundamentação científica, bem como atender aos princípios de proporcionalidade e eficiência. Além do exposto anteriormente, de que os planos de ação se baseiam em dados e informações, e não apenas em oitivas, bem como dos argumentos que serão apresentados com relação a cada plano, é necessário que a Cláusula 06, inciso II seja avaliado tanto à luz dos princípios de proporcionalidade e eficiência, como também do exposto em outros dispositivos do TTAC, aos quais se destacam a Cláusula 06, inciso V, e Cláusula 07, itens b), i) e n). Vejamos:

CLÁUSULA 06: A elaboração e a execução, pela FUNDAÇÃO, dos PROJETOS e demais atividades, ações e medidas dos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS deverão considerar, ainda, os seguintes princípios ("PRINCÍPIOS"), exceto se expressamente disposto de forma distinta neste Acordo:

II- Os PROJETOS e demais atividades, ações e medidas dos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS serão definidos conforme estudo de avaliação dos impactos socioambientais e socioeconômicos, conforme o caso, decorrentes do EVENTO, observados os prazos do Acordo, a ser realizado por EXPERTS, de forma que todos os PROJETOS, atividades, ações e medidas estabelecidos pelos PROGRAMAS contenham fundamentação científica, quando cabível, e guardem relação de proporcionalidade e eficiência, bem como voltadas à remediação e/ou

¹ Guia de preparação e respostas do setor saúde aos desastres / Carlos Machado de Freitas, Maíra Lopes Mazoto e Vânia da Rocha. — Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz/Secretaria de Vigilância em Saúde, 2018

compensação de impactos ambientais e socioeconômicos materializados em decorrência do EVENTO.

[...]

V - Os PROJETOS SOCIOECONÔMICOS serão elaborados e executados **com foco principal nos IMPACTADOS, de modo a buscar efetividade às medidas implementadas**, de acordo com critérios objetivos de transparência, liberdade de contratação, racionalidade, **reconhecimento da cidadania e dignidade humana**, visando a promover a autossuficiência social e econômica, e de acordo com princípios gerais de lei brasileira e parâmetros contidos na jurisprudência brasileira existente em casos similares.

[...]

CLÁUSULA 07: A elaboração e a execução dos PROGRAMAS previstos no presente Acordo deverão considerar os seguintes princípios:

[...]

b) recuperar, mitigar, remediar, reparar, inclusive indenizar, bem como, quando inviável alcançar esses resultados, compensar pelos impactos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do EVENTO, na forma deste ACORDO;

[...]

i) **utilização de conceitos de proporcionalidade e eficiência**, além de critérios técnicos e científicos, quando for o caso, para avaliação e quantificação dos impactos e na implantação dos PROJETOS;

[...]

n) **execução responsável e planejada dos PROGRAMAS, devendo-se evitar os impactos ambientais e sociais decorrentes dos próprios PROGRAMAS** ou, na impossibilidade, mitigá-los; [Grifos nossos]

6.1.2. O nexo de causalidade entre as condições de saúde da população e o Rompimento

Alega a Fundação Renova que para a realização das ações em saúde, deverá ser identificado o nexo causal entre as condições de saúde da população e o Rompimento. Até o presente momento não há uma definição suficientemente clara e nem tão pouco a apresentação de embasamento técnico científico que sustente a posição da Fundação Renova. Ao contrário, o que se observa são afirmações genéricas do TTAC, especialmente de suas cláusulas 111 e 112.

Em que pese discussões semânticas que possam nortear a definição, significados e sinônimos dos termos “riscos”, “correlações” e “decorrentes”, fato é que a abordagem adotada pela Fundação Renova negligencia, por exemplo, os processos de disponibilização de substâncias causados pela passagem da onda de lama, os mecanismos de transporte e as condições ambientais existentes no local de risco. Como preleciona o Ministério da Saúde (2010):

“Em exposições passadas, dependendo do intervalo de tempo decorrido entre a dosagem dos compostos e a interrupção da exposição, e das características do processo metabólico das substâncias e do organismo dos indivíduos estes podem não ser mais “dosáveis” nos indivíduos, ou estarem dentro dos valores de referência aceitáveis. Sob esta condição, o estabelecimento da relação causa/efeito – a relação entre os efeitos encontrados na população com os níveis de exposição pode ser difícil de realizar. Nas situações de exposição humana, como a do presente caso, a exposição ocorre a múltiplas substâncias, geralmente são compostos que interagem com o meio e que penetram no organismo humano por diferentes vias, podendo desenvolver múltiplas formas de interação dos seus mecanismos de ação, metabolismo e efeitos”.

Acolher o argumento da necessidade de se esperar a realização de estudos com previsão de terem processo seletivo concluído em maio de 2021 para posteriormente aos seus resultados implementar qualquer ação de saúde ignora a literatura extensamente disponível, que aponta que muitos agravos e doenças ocasionados em decorrência de desastres naturais e tecnológicos, ao longo dos anos, podem não ser comprovados pelo estabelecimento denexo causal (por exemplo, no caso das substâncias químicas), de forma que ao levar em consideração apenas este, corre-se sério risco de se agravar as vulnerabilidades e condições de saúde da população atingida.

7. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, é o entendimento desta Câmara Técnica que o pedido de impugnação da Fundação Renova não merece prosperar, **recomendando** ao Comitê Interfederativo pela rejeição do pedido.

Equipe Técnica responsável pela elaboração da Nota Técnica:

Gian Gabriel Guglielmelli

Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

Sérgio Rossi Ribeiro

Ramboll/MPF

Canuta Rosa de Salles Barbosa Neta

Secretaria Municipal de Saúde de Belo Oriente

Sílvia Reis

Ministério da Saúde

Cristiany Pietro Dias das Chagas Porto

Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo

Rodrigo Leite

Secretaria Municipal de Saúde de Rio Doce

Marilene Romão Gonçalves

Secretaria Municipal de Saúde de Mariana

Nota Técnica aprovada em 15/10/2020, na 6ª Reunião Extraordinária da CT-Saúde.



Gian Gabriel Guglielmelli

Coordenador – CT-Saúde